



Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas
ISSN: 1657-8953
yadira.caballero@usa.edu.co
Universidad Sergio Arboleda
Colombia

Parra Dussan, Carlos
Estructura institucional de la discapacidad en el Estado colombiano
Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 13, núm. 24, enero-junio, 2013, pp. 79-102
Universidad Sergio Arboleda
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100228407007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Estructura institucional de la discapacidad en el Estado colombiano*

Institutional structure of disability in the colombian State

Recibido: 27 de noviembre de 2012 - Revisado: 21 dediciembre de 2012 - Aceptado: 30 de enero de 2013

Carlos Parra Dussan**

Resumen

El presente artículo plantea la necesidad de modificar la Estructura Institucional de la Discapacidad en Colombia, ajustándose a los nuevos modelos conceptuales que plantea la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

Este nuevo dibujo institucional propone la creación de la Consejería Presidencial de la Discapacidad, el Instituto Nacional de la Discapacidad, Observatorio Nacional de Discapacidad, el Fondo Nacional de la Discapacidad y la Procuraduría Delegada para la Discapacidad.

Palabras clave

Discapacidad, diseño institucional, estructura del Estado.

Abstract

This article suggests the need to modify the Institutional structure of disability in Colombia, adjusting it to the new conceptual models posed by the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities This new institutional design, proposes the creation of the Presidential Council on Disability, the National Institute on Disability, a National Disability Rights Watch, the National Disability Fund and the Deputy Attorney's office on disability.

Key Words

Disability, institutional design, state structure.

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Revisión de la legislación colombiana para la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, realizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia para los Derechos Humanos y la Universidad Sergio Arboleda, desarrollado por el Grupo de Investigación de Derechos Humanos De las Casas.

** Doctor en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid, España; especialista en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España; abogado de la Universidad del Rosario. Director del Grupo de Investigación De las Casas, Universidad Sergio Arboleda.

Correo electrónico:
carlos.parrad@usa.edu.co.

Introducción

El problema de la investigación propuesto y desarrollado por el proyecto se planteó de la siguiente manera:

¿Cuáles son los principales retos para la legislación colombiana en materia de discapacidad, con la aprobación e implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como nuevo paradigma de protección?

La investigación tuvo como punto de partida los distintos enfoques planteados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, que tuvo como propósito “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente”.

El presente trabajo se realizó con una metodología de estudio exploratorio- descriptivo, teniendo en cuenta que los estudios en el área jurídica que hacen referencia a la discapacidad son relativamente novedosos en Colombia y que el diseño de esta investigación está orientado a la obtención de la información que permite establecer el impacto de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el país.

Como parte del desarrollo de la investigación se efectuaron entrevistas con las organizaciones de personas con discapacidad para asegurar que el estudio, aunque es técnico y de mapeo, no omita aspectos de preocupación de las organizaciones sociales que puedan influir en los necesarios ajustes a la legislación nacional tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Igualmente, la investigación presenta un enfoque analítico y comparativo porque se buscó, a partir de la normatividad interna colom-

biana existente en la actualidad, establecer las posibles diferencias y falencias en relación con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con el fin de llegar a conclusiones que permitan determinar los ajustes necesarios de la legislación interna, con base en los nuevos paradigmas de protección que incorpora este instrumento.

De esta manera, la población con discapacidad en el mundo cuenta con el instrumento jurídico, que a juicio de muchos investigadores, como quien escribe, constituye el más completo y complejo instrumento jurídico de Naciones Unidas. Este instrumento nos presenta un claro enfoque de derechos, plantea el modelo social de la discapacidad, recoge un modelo complejo entre promoción de derechos, acciones afirmativas y prohibición de la discriminación por razón de discapacidad. En suma, esta convención constituye un verdadero paradigma de protección para las personas con discapacidad.

La hipótesis de la investigación es la necesidad de ajustar la legislación colombiana en materia de discapacidad, desde la perspectiva de los desarrollos conceptuales nacionales e internacionales reguladores de la acción en política social, siendo un requerimiento del país para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de esta población elaborar un nuevo diseño institucional de la discapacidad en Colombia.

Es necesario entonces profundizar sobre las posturas conceptuales que han marcado la orientación de la legislación sobre política social en Colombia para entender por qué en determinadas circunstancias no se pueden abordar enfoques universales para atender las necesidades de grupos poblacionales que, por sus condiciones de exclusión social, están por fuera de los beneficios del desarrollo.

El desconocimiento de los responsables de garantizar los derechos y los servicios contemplados en la normatividad para las personas con discapacidad es un déficit institucional que

el país y las instituciones deben superar. En muchos casos la garantía de derechos es el resultado de tutelas y presiones sociales; el país carece de una cultura de inclusión, no se puede negar que se han obtenido importantes y exitosos esfuerzos en algunos lugares, pero estos no son el resultado de una Política Nacional de Discapacidad.

Realizar este ajuste legislativo estructural nos permitirá sentar las bases para la definición del diseño institucional de este aspecto en la estructura administrativa del Gobierno colombiano, dado su carácter de multicausalidad, multisectorialidad y su nivel de complejidad para su abordaje, el cual requiere del concurso de todas las instancias de Gobierno y de la sociedad colombiana.

El atraso del país en definir la estructura institucional de soporte para abordar la orientación para la formación, desarrollo, implementación, seguimiento, evaluación y control social en todo el proceso de visibilización y apropiación de los diferentes actores institucionales, sectoriales, sociales del orden nacional y territorial de una política pública para la discapacidad, constituye el mayor reto del ejecutivo y legislativo en armonía con los requerimientos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 1346 de 2009.

En este orden de ideas, el país está en mora de adelantar el estudio y análisis sobre la definición del ente rector para dirigir la discapacidad, tal como está consagrado en los tratados internacionales, teniendo en cuenta que esta falencia se viene constituyendo en un serio obstáculo para dar una respuesta integral a la población con discapacidad en el marco del nuevo enfoque de derechos humanos, planteado desde la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Contexto nacional

Anterior a la Constitución de 1991, Colombia venía legislando para proteger los derechos y establecer medidas para grupos específicos de

discapacidad. La Carta Magna de 1991 introdujo una serie de artículos que establecen los derechos de esta población, sustentados en los principios constitucionales que reconocen el carácter pluriétnico, multicultural, diverso del Estado colombiano, la dignidad inherente a toda persona y el derecho a no ser discriminado por razón de discapacidad (Constitución Política de Colombia 1991, artículo 13, incisos 3, 47, 48, 49, 51 y 68).

Planes Nacionales de Desarrollo

Este articulado le ha dado soporte al desarrollo de políticas que benefician el ejercicio de derechos de esta población, plasmándose en los Planes de Desarrollo Nacionales así: El salto social (1994-1998), Cambio para construir la paz (1998-2002) y Hacia un Estado comunitario (2002-2006), con la continuidad que tuvo de 2006 hasta 2010. Y el actual Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos (2011-2014).

Estos planes de desarrollo han organizado la oferta institucional del Gobierno dando respuestas oportunas a las necesidades de la población con discapacidad, sus familias y sus cuidadores; sin embargo, todos estos esfuerzos institucionales han sido insuficientes para que las diferentes instancias del Gobierno Nacional responsables de la formulación de políticas sectoriales y la formación de la política pública en discapacidad articulen sus planes, programas y proyectos en función de una respuesta holística a la multicausalidad y complejidad de esta problemática, la cual afecta directamente a la persona con discapacidad, sus familias y cuidadores. De manera explícita sin antecedentes, observamos con beneplácito que la discapacidad figura en más de un artículo del actual Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 Prosperidad para todos, Ley 1450 de 2011, que elaboró el Gobierno presidido por Juan Manuel Santos como mandatario de los colombianos.

Como es sabido, las personas con discapacidad sensorial tienen dificultades de acceder a la información, razón por la cual el Plan incor-

poró en su artículo 55 la accesibilidad a servicios de TIC; obligando a las entidades del Estado de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, a promover el goce efectivo del derecho de acceso a todas las personas a la información y las comunicaciones, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley a través de tecnologías de la información y las comunicaciones y debiéndose abstener de establecer barreras, prohibiciones y restricciones que impidan dicho acceso.

De otro lado, la Ley 1450 plantea la necesidad de adoptar la Política de Necesidades Educativas Especiales, en el artículo 146, señalándole al Ministerio de Educación Nacional la obligación de definir esta política y reglamentarla.

El principal aspecto que incorpora el Plan para la discapacidad es la política pública del sector, regulada en su artículo 176, con el mandato para el Estado, de “desarrollar las acciones para la prevención, la rehabilitación y la integración de la población afectada por cualquier tipo de discapacidad, a fin de brindar oportunidad de inclusión social”.

Es claro que el país presenta un avance en materia de discapacidad, teniendo en cuenta que por primera vez se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo, pero desafortunadamente los términos y conceptos no son los más precisos, adopta el concepto de “goce efectivo de los derechos”, pero no de manera uniforme; plantea las “necesidades educativas especiales”, no la educación inclusiva; menciona “personas afectadas por discapacidad”, no personas con discapacidad; plantea el enfoque de “integración”, no de inclusión, y en general incorpora un enfoque asistencialista de la discapacidad, no de derechos como lo plantea la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, Ley 1346 de 2009.

Lo positivo para el sector es que la prosperidad democrática debe brindar a las personas

con discapacidad, sus familias y cuidadores las oportunidades necesarias para su inclusión dentro de los beneficios del desarrollo, a partir de un enfoque diferencial y de género que garanticé el goce efectivo de todos sus derechos, logrando así el propósito del Plan, la prosperidad para todos.

En conclusión, el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1450 de 2011, incorporó por primera vez y de manera expresa la discapacidad, contempló la formulación e implementación de la política pública de discapacidad concertada con la participación de sus organizaciones, debiéndose armonizar con el enfoque de derechos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas como nuevo paradigma de protección (Parra Dussan, 2011b).

Desarticulación legislativa en discapacidad

En Colombia se ha legislado, por un lado, para atender las necesidades de diferentes tipos de discapacidad cognitiva, sensorial, física, mental, y por otro, se ha legislado para contextualizar, orientar y definir los grandes retos del país para la garantía integral de los derechos de la población con discapacidad, sus familias y sus cuidadores.

Esta riqueza jurídica ha sido desaprovechada por las instituciones del Gobierno, que en casos excepcionales han adelantado la reglamentación respectiva y considerado estos marcos normativos para orientar la implementación de las políticas del sector; además, esta amplia normatividad jurídica contiene los marcos conceptuales y de referencia por donde ha evolucionado históricamente el aspecto de la discapacidad, mostrando las dificultades para su interpretación en los diferentes niveles territoriales, al carecer de una reglamentación que ordene y oriente su implementación.

De esta manera, los esfuerzos ministeriales por definir lineamientos de política y su

apropiación hecha por los entes territoriales han sido insuficientes para brindar las herramientas de política a los tomadores de decisión de esta población teniendo en cuenta la ausencia de un ente regulador y articulador a nivel nacional, que acompañe permanentemente el tránsito de un modelo de intervención a otro, que guíe a las entidades en búsqueda de la coherencia conceptual, metodológica y normativa requerida para encontrar la pertinencia de las acciones que desarrollan el Gobierno y entidades prestadoras de servicios.

Se encuentra, entonces, que los desarrollos normativos subyacen a los modelos individual, social y de enfoque de derechos de la población con discapacidad, los cuales han tenido desarrollos específicos en cada momento legislativo y períodos de Gobierno en Colombia.

En este orden, hace parte de los desarrollos legislativos de las últimas dos décadas la Ley 361 de 1997, relacionada con los diferentes ámbitos para la integración social de las personas con limitaciones, constituyéndose en su momento en uno de los instrumentos soporte para la organización técnica operativa de instituciones de Gobierno y sociedad civil, el artículo 6 de la Ley crea el Comité Consultivo Nacional y los Grupos de Enlace Sectorial como instancias de asesoría técnica para la formulación de los Planes de Acción en discapacidad, desde la perspectiva de los planteamientos del enfoque de Manejo Social de Riesgo y de los desarrollos iniciales del Sistema de Protección Social en el país, contribuyendo desde esta implementación de la Ley a sentar las bases para la formación de una Política Pública para la Discapacidad, bases que fueron plasmadas en el documento Conpes 80 de 2004.

La implementación conjunta entre entidades de Gobierno y de sociedad civil de esta Ley y la organización de sus instancias de soporte técnico, operativas y de toma de decisión, evidenció la necesidad de reformar el artículo sexto de la Ley, dado que las diferentes estruc-

turas de gestión y soporte no eran tomadoras de decisión y por lo tanto carecían de competencia para definir el diseño institucional que requería el abordaje de esta problemática en el país, diseño institucional no resuelto aún.

Los aprendizajes en el desarrollo de la Ley 361 de 1997, motivaron a diferentes instancias a impulsar la Ley 1145 de 2007, que crea el Sistema Nacional de Discapacidad en Colombia, organización que entró en funcionamiento en algunos territorios con el soporte de entidades y sectores de Gobierno y de sociedad civil, pero que carece del direccionamiento de la instancia de coordinación, representada en el Consejo Nacional de Discapacidad (CND). Consejo que, después de cuatro años de entrada en vigencia de esta Ley, se creó pero no se ha convocado para cumplir sus funciones como ente rector, competencia de la Secretaría Técnica de dicho organismo ejercida por la Dirección de Promoción Social del Ministerio de la Protección Social.

La Ley 1346 de 2009, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, declarada exequible por la honorable Corte Constitucional en abril de 2010, constituye el instrumento normativo de política internacional que sienta las bases para la formación de una política pública para la discapacidad, enmarcada en un enfoque de derechos humanos, lo cual requiere de cada país un ejercicio de armonización de su legislación vigente desde la perspectiva de este nuevo modelo centrado en el desarrollo de las capacidades humanas para el ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de la población con discapacidad, marco conceptual que Colombia ha venido introduciendo en algunos lineamientos de política sectorial.

Evolución del concepto de discapacidad

El concepto de discapacidad ha evolucionado hacia una perspectiva más amplia y de carácter social que involucra el entorno, la so-

ciedad y la cultura. “Las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (art. 1. Ley 1346, 2009).

Como se puede observar, el enfoque de derechos plasmado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad constituye una herramienta de política internacional, que es necesario armonizar desde la perspectiva de la legislación colombiana y la normatividad jurídica, soporte de las diferentes intervenciones que desde el sector público y privado se adelantan en discapacidad, con el fin de garantizar el desarrollo del enfoque de derechos en los diferentes planes, programas y proyectos que se realicen en el territorio nacional.

Estos desarrollos se deben tener en cuenta para generar las líneas de intervención transversal que garanticen la plena integración de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

La política de discapacidad que se había diseñado hacia referencia a tres componentes principales de intervención: promoción de entornos saludables/prevención de la discapacidad; habilitación/rehabilitación y equiparación de oportunidades, con intervenciones de inclusión educativa laboral, acceso a los medios de comunicación, la cultura, la recreación, el deporte y el entorno físico para la discapacidad.

Esta situación ha cambiado con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, razón que amerita por el poder legislativo una nueva revisión del diseño institucional para la discapacidad en el país, que tenga en cuenta los desarrollos normativos, los aprendizajes y las lecciones aprendidas entre Gobierno y sociedad civil, con el fin de que la población con discapacidad cuente con la instancia de interlocución

más seria, comprometida y responsable de la garantía de los derechos de esta población.

Situación actual de la discapacidad en Colombia

Con el paso del tiempo las capacidades humanas se van perdiendo; la situación puede tener variantes o ritmos según el tipo de sociedad en la cual vive el individuo, pues el bienestar depende de la existencia o ausencia de facilitadores o barreras, que mitigan o empeoran la situación de las personas.

La discapacidad es un hecho multidimensional, su manejo requiere la participación del conjunto de la sociedad; no es responsabilidad exclusiva del sector salud, sino del colectivo, lo cual implica que además del reconocimiento como persona, se deben hacer los cambios necesarios en el entorno para permitir la plena inclusión y participación de las personas en todos los ámbitos de la vida. El problema exige, desde lo político, no solo reformas en la atención de la salud y la rehabilitación, sino nuevas concepciones y cambios sociales que permitan el pleno ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos (Parra Dussan, 2010).

Al analizar la situación de las personas con discapacidad en el país se observa con preocupación que a pesar de la extensa normatividad y las actividades desarrolladas, se encuentran aún barreras (actitudinales-físicas) que impide participar en igualdad de condiciones a las demás personas en la vida familiar, social y comunitaria, no tienen oportunidad para disfrutar plenamente de sus derechos.

Además de la información del censo de 2005 que mostró que el 6,41% de la población tiene algún tipo de discapacidad, con una proyección para el 2011 que indica que la población con discapacidad en Colombia es de 2.985.862 habitantes; el país cuenta con información de cerca de 900.000 personas registradas en 974 municipios (Departamento Administrativo Nacional de Estadística

[DANE] y Ministerio de la Protección Social [MPS], 2008).

Origen de la discapacidad

Con base en la información del país, que cuenta con información de cerca de 900.000 personas registradas en 974 municipios, según la información del registro, el origen de la discapacidad de los colombianos se debe principalmente a las enfermedades generales (41,6%), a los accidentes (16,8%), a las alteraciones genéticas-hereditarias (15,1%), a las condiciones de la madre durante el embarazo (7,7%), a las complicaciones en el momento del parto (4,7%) (DANE y MPS, 2008).

Aparecen igualmente las enfermedades profesionales (2,1%), como víctimas de violencia (2,4%), las dificultades en la prestación de servicios de salud (1,8%), el consumo de psicoactivos (1%), lesiones autoinfligidas (0,8%), como víctimas del conflicto armado (0,6%) (DANE y MPS, 2008).

Cabe resaltar cómo dentro de las víctimas de la guerra, el 60,7% son por la acción de armas de fuego, 12,3% por bomba y explosivos, 15,1% por minas antipersona y 11,3% por otro tipo de arma.

Independencia de las personas con discapacidad

El registro muestra también los bajos niveles de autonomía e independencia: el 37,9% de las personas con discapacidad registradas por el grado de severidad de su discapacidad requieren de la ayuda permanente de otra persona (cuidador), siendo los mayores de 60 años con discapacidad el grupo que presenta mayor nivel de dependencia (DANE y MPS, 2008).

Percepción de actitudes negativas

Según el registro, cerca del 19% de las personas con discapacidad perciben actitudes

negativas de parte de otras personas. Las actitudes que más les afectan, que son más recurrentes, son aquellas que provienen de las personas que hacen parte de su propio grupo familiar (46%); también las que perciben de “amigos y compañeros” (24%); de parte de sus vecinos (22%); de funcionarios o empleados (6,5%) y de otras personas (24%) (DANE y MPS, 2008).

Seguridad social de las personas con discapacidad

De acuerdo con el estudio, el 70,9% de las personas con discapacidad registradas están afiliadas al sistema de seguridad social en salud y el 71,4% al régimen subsidiado (DANE y MPS, 2008).

Diagnóstico de la discapacidad

Aunque el porcentaje de cobertura en seguridad social ha aumentado en el país, se evidencia un punto crítico en el diagnóstico temprano de la discapacidad. El 33,4% del total de la población refiere que su condición no fue oportunamente diagnosticada; el 54,1% de las personas no ha recibido información sobre el manejo de su condición y el 76,9% manifiesta que no se está recuperando de su discapacidad (DANE y MPS, 2008).

Una parte importante de la población, especialmente aquella que se encuentra entre los cero y los seis años, no tiene acceso oportuno a servicios dado que no se ha detectado su condición de discapacidad y no cuenta con un diagnóstico médico que la certifique.

La discapacidad en el sistema educativo

Según el registro, menos de 8000 personas con discapacidad culminaron la secundaria; más del 72,4% de los niños y niñas de tres a cuatro años en condición de discapacidad se encuentran por fuera del sistema educativo. Casi 250.000 de las personas con discapacidad regis-

tradas (36,2%) no saben leer ni escribir. Más de 210.000 personas (32,1%) de las personas registradas nunca pudieron entrar a la escuela o aprobar al menos un grado escolar; solamente el 14,7%, unas 96.000 personas, alcanzó el nivel de básica primaria completa; el 0,3% (1982) alcanzó la básica secundaria completa (DANE y MPS, 2008).

Pobreza y discapacidad

La condición de discapacidad en una persona complejiza su nivel de ingresos y el de su familia. La pobreza y la exclusión social se relacionan estrechamente con la discapacidad, el 79% de las personas con discapacidad registradas, más de 262.000, son de estratos 1 y 2. Tan solo 15%, unas 94.000 personas con discapacidad en condiciones de trabajar efectivamente lo hace, y de ellas el 84%, aproximadamente 78.000, recibe menos de un salario mínimo mensual.

De la población registrada que trabaja, cerca del 80% se dedica básicamente a actividades relacionadas con servicios o actividades informales. Por actividades económicas el 6,8% a industria, el 19,7% al comercio, el 25,3% a la agricultura, el 26,6% a la prestación de servicios y el 20,5% a otro tipo de actividades (DANE y MPS, 2008).

Enfoque de derechos en la política pública de discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora el concepto de discapacidad en un sentido amplio al describir los aspectos que incluyen esta idea. Por esto el artículo 1, además de establecer el propósito de la convención, menciona que discapacidad incluye la deficiencia, la interacción con las barreras sociales y la limitación para participar en igualdad de condiciones. “Las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelec-

tuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Art. 1. Ley 1346, 2009).

Tanto el diagnóstico como las soluciones normativas de la convención son propios del modelo social, para atribuirles la carga de la inclusión de las personas con discapacidad a las barreras sociales. En ningún caso, a las mismas personas con discapacidad en el llamado modelo de normalización de la discapacidad (Parra Dussán, 2010).

Así de un lado, la convención señala el vínculo entre barreras sociales, exclusión y vulneración o limitaciones al pleno goce o ejercicio de derechos. “Observando con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo”. (Preámbulo, inciso K, Ley 1346, 2009).

De otro lado, instaura como finalidades, y consagra como obligaciones para los Estados, la eliminación de barreras, de modo de hacer posible el ejercicio de derechos y la participación efectiva de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad con los demás miembros de la sociedad (Ley 1346, 2009, Preámbulo, literales e, i, o, v, y; arts. 1, 2), que estipula definiciones claramente inspiradas en el modelo social como la de “ajuste razonable”.

La discapacidad debe ser entendida como una condición integral de la persona, la cual excede cualquier ámbito sectorial. Para una adecuada intervención, se deben generar objetivos y estrategias desde la salud, la educación, el trabajo, el deporte, el bienestar familiar y social y dirigir sus acciones al fortalecimiento de las habilidades y potencialidades del individuo sin descuidar por supuesto sus carencias. Los avan-

ces alcanzados hasta el momento en Colombia en términos de la formulación de la política pública en discapacidad toman como fundamento teórico el modelo planteado por la OMS, según lo expresado en el Conpes 80 de julio de 2004.

Así, el concepto de discapacidad ha evolucionado hacia una perspectiva holística y de carácter social que involucra el entorno, la sociedad y la cultura (Art. 1. Ley 1346, 2009). El enfoque de derechos plasmado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, Ley 1346 de 2009, con sentencia de constitucionalidad C-293 de 2010, constituye una herramienta de política internacional que es necesario armonizar con la legislación colombiana, soporte de las diferentes intervenciones que desde el sector público y privado se adelantan en discapacidad, con el fin de garantizar el desarrollo del enfoque de derechos en los diferentes planes, programas y proyectos que se realicen en el territorio nacional. Estos desarrollos deben tenerse en cuenta para generar las líneas de intervención transversal que garanticen la plena integración de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

En conclusión, el enfoque de derechos plantea que los individuos deben reconocerse, asumirse y ser considerados como sujetos de derechos fundamentales inalienables e irrenunciables. El desarrollo está entonces orientado sobre los intereses del pueblo a partir de procesos de gerencia y gestión social en los que las comunidades tienen el poder y la capacidad de definir y decidir sus derroteros para su desarrollo. (Parra Dussán, 2007)

El enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional de derechos humanos como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que

puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo.

También constituye un antecedente de este planteamiento el enfoque de la discapacidad en el ámbito del desarrollo promovido desde el decenio de la discapacidad 2006-2016 por las agencias de cooperación y los organismos multilaterales; cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y, en líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado.

Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Los partidarios del enfoque basado en los derechos entienden que el cambio de perspectiva no implica modificaciones radicales o abruptas en las prácticas que las agencias de cooperación vienen realizando en los últimos años, pues rescatan los puntos de encuentro y sinergia entre el ámbito del desarrollo y el de los derechos humanos. Sostienen que las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni les restan espacio a las políticas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar.

Además, postulan que los principales aportes que hace el enfoque basado en derechos a las

estrategias de desarrollo son la vinculación de estos con la entrega de poder a los sectores empobrecidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la infraestructura institucional internacional y nacional existente en el ámbito de los derechos humanos.

Consideran también que los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de una fuerte legitimidad social y política que indudablemente mejorará la eficacia de las estrategias de desarrollo y la posibilidad de articular a actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional.

Las realidades del contexto social, económico y político y los compromisos de carácter internacional adquiridos por Colombia obligan a realizar un esfuerzo de comprensión entre las políticas públicas locales, las tendencias mundiales en el desarrollo y la obligación del cumplimiento de convenios y tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, con el propósito de tener una visión más integral en el abordaje y solución a los problemas del sector de la discapacidad que aqueja nuestro país.

El conflicto armado, los problemas humanitarios, la pobreza y el hambre, la inequidad, el limitado crecimiento económico, el déficit en el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda; así como la poca garantía al goce efectivo de los derechos de los grupos vulnerables como el de las personas con discapacidad, representan el reto de diseñar políticas públicas articuladas que orienten nuevas perspectivas del desarrollo con enfoque de derechos en el marco de un proceso de concertación entre el Gobierno y la sociedad civil.

En términos del desarrollo, Colombia suscribió la Declaración del Milenio, que obliga al cumplimiento de unos Objetivos de Desarrollo del Milenio en un periodo de tiempo determinado, para lo cual se ha adoptado otra

serie de decisiones de política pública como el Plan de Desarrollo, el Conpes 091 de 2005, las siete herramientas de equidad social, la misión contra la pobreza y la agenda interna de productividad y competitividad.

Uso de la Ley de Facultades Extraordinarias

Como se sabe, el Congreso de la República aprobó la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escindieron unos ministerios, se otorgaron precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración nacional y se dictaron otras disposiciones. (Parra Dussan, 2011a).

Uno de los elementos que impulsó al Gobierno a aprobar esta norma fue la necesidad de terminar con la fusión ministerial, que fue calificada como un error por el entonces ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, quien reconoció que no se generó el ahorro que se esperaba, que era el propósito que se había trazado el presidente Álvaro Uribe en su primer mandato.

Propósito de la Ley

Con base en el artículo constitucional 150, numeral 10, se otorgan unas facultades al presidente para la escisión de los Ministerios del Interior y Justicia, Ministerio del Trabajo y Salud y Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, además de las reformas a las entidades que forman parte del Ejecutivo.

En estas entidades encontramos el Instituto Nacional para Ciegos (Inci) y el Instituto Nacional para Sordos (Insor), que podrían haber sido fusionados con base en estas facultades extraordinarias, constituyendo el Instituto Nacional de la Discapacidad (Indis).

Así mismo la reestructuración de organismos como el departamento administrativo de seguridad (DAS), el instituto nacional penitenciario y carcelario (Inpec), la Dirección Na-

cional de Estupefacientes (DNE) y la Superintendencia de Notariado y Registro, es decir, un nuevo diseño institucional.

Diseño de la discapacidad con base en la Ley de Facultades Extraordinarias

Teniendo en cuenta que la Ley 1444 de 2011, fundada en el artículo 150, numerales 7 y 10 de la Constitución Política, los cuales confieren al Congreso de la República la facultad para determinar la estructura de la administración nacional, creando o escindiendo ministerios, y para revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley para crear, escindir y suprimir departamentos administrativos y determinar el número, estructura orgánica y orden de precedencia de los mismos, además de determinar los objetivos y estructura orgánica de los ministerios.

Igualmente se otorgaron facultades para trasladar funciones de un organismo a otro, crear, escindir, fusionar o suprimir superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades u organismos administrativos de los sectores que se reestructuraron en la Ley 1444 de 2011.

Mediante la Ley 1444 de 2011 se facultó al presidente de la República para crear, escindir, fusionar o suprimir superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley, con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público; hacer coherente la organización y funcionamiento de la administración pública.

Con base en estas facultades extraordinarias otorgadas al mandatario de la República, se le autorizó crear las entidades u organismos que se requerían para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

Es claro que el Jefe de Gobierno estaba acreditado por la Ley 1444 de 2011 para realizar las modificaciones presupuestales necesarias con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la ley.

De esta manera, se facultó al Presidente de la República para hacer coherente la administración pública y prestar un mejor servicio al ciudadano, para lo cual se le autorizó para crear otros organismos públicos.

La Ley 1444 de 2011, en su artículo 22, derogaba todas las normas que le sean contrarias, incluidas las restricciones el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, donde se establecía que no podrá suprimir, liquidar ni fusionar algunas instituciones, entre otras el Instituto Nacional para Ciegos (Inci) y el Instituto Nacional para Sordos, (Insor).

Igualmente esta Ley estableció que “el Gobierno dentro de las facultades extraordinarias garantizará la estabilidad laboral de los funcionarios de las entidades que se intervendrán y aquellas que, por fuerza mayor, tengan que salir serán reubicadas en otras entidades”.

El Estado colombiano ha tenido la constante preocupación de crear un solo Instituto Nacional de Discapacidad, por esto en su momento se aprobó el Decreto 1131 de 1999, que fusionó el Instituto Nacional para Ciegos (Inci) y el Instituto Nacional para Sordos (Insor) en el Instituto Nacional para la Prevención y Problemas de la Discapacidad (Inpred).

El Decreto 1131 de 1999, que creó el Inpred, fue declarado inexistente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-948 de 1999 y reiterado por la sentencia C-969 de 1999. La inconstitucionalidad del decreto se dio porque la norma habilitante, fundamento

jurídico, el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fue retirada del ordenamiento jurídico, motivo por el cual este también debió ser retirado para evitar que siguiera produciendo efectos, produciéndose así el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia.

Por su parte, en el año 2003 se volvió a presentar un proyecto de ley para crear un único Instituto Nacional de la Discapacidad, evitando la discriminación con las discapacidades que no tienen reconocimiento institucional, pero no se aprobó por la dinámica legislativa propia del Congreso.

La información del censo de 2005 mostró que el 6,41% de la población tiene algún tipo de discapacidad, con una proyección para el 2011 que indica que la población con discapacidad en Colombia es de 2.985.862 habitantes.

La Constitución de 1991 introdujo una serie de artículos que garantizan los derechos de las personas con discapacidad, sustentados en los principios constitucionales que reconocen el carácter pluriétnico, multicultural, diverso del Estado colombiano, la dignidad inherente a toda persona y el derecho a no ser discriminado por razones de discapacidad (Constitución Política, artículo 13, incisos 3, 47, 48, 49, 51 y 68).

Es necesario entonces ajustar la legislación colombiana en materia de discapacidad, desde la perspectiva de los desarrollos conceptuales nacionales e internacionales, reguladores de la acción en política social, siendo un requerimiento del país para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos constitucionales de esta población.

Este llamado ajuste legislativo estructural permitirá fijar las bases para la definición del diseño institucional de la discapacidad, en la organización administrativa del Gobierno colombiano, teniendo en cuenta su carácter su-

praestructural, multisectorial y su nivel de complejidad para su abordaje, el cual requiere del concurso de todas las instancias de Gobierno y de la sociedad colombiana, tal como lo plantean las definiciones conceptuales plasmadas en el documento Conpes 80 de 2004.

La Ley 1346 de 2009, aprobada por el Congreso de la República, que incorpora a nuestra legislación y al bloque de constitucionalidad la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, fue declarada exequible por la Corte Constitucional con la sentencia C-293 de 2010, constituyéndose en el instrumento normativo de política internacional que fija las bases para la formación de una política pública para la discapacidad enmarcada en un enfoque de derechos humanos, lo cual requiere de cada país una armonización de su legislación vigente desde la perspectiva de este nuevo modelo.

Podemos afirmar que la discapacidad es un hecho multidimensional, su manejo requiere la participación del conjunto de la sociedad; no es responsabilidad exclusiva del sector salud, sino de distintos sectores por ser transversal, lo cual implica que además de la atención directa a la persona desde el sector salud se deben hacer los cambios necesarios en el entorno para permitir la plena inclusión y participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

Precisión de las facultades

En relación con el alcance de las facultades extraordinarias y el cumplimiento del requisito, señalados en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, de su precisión es importante citar la sentencia C-306 de 2004 de la Corte Constitucional.

El mandato de precisión y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar clara y específicamente el ámbito de la habilitación sin que ello conduzca necesariamente

al Congreso de la República a regular integralmente la materia o a ocupar el campo de acción que la Constitución permite atribuir al Ejecutivo, lo cual desnaturalizaría la institución de las facultades extraordinarias.

Por esta razón, consideramos que el alcance de las facultades extraordinarias del Gobierno le permitía determinar la estructura de la discapacidad en el Estado para implementar la política pública del sector, que garantice el goce efectivo de sus derechos. Este nuevo diseño institucional comprendía la Consejería Presidencial de la Discapacidad, el Instituto Nacional de Discapacidad, el Observatorio de la Discapacidad, el Fondo Nacional de la Discapacidad y la Procuraduría Delegada para la Discapacidad.

Estabilidad laboral

En la Ley 1444 de 2011 no había sacrificio de trabajadores, pues “la Ley fue específica en torno a las facultades que se estaban otorgando”.

Por esta razón se aprobó un párrafo en el cual se estableció que “el Gobierno, dentro de las facultades, garantizará la estabilidad laboral de los funcionarios de las entidades que se intervendrán y aquellas que, por fuerza mayor, tengan que salir serán reubicadas en otras entidades”.

En conclusión los ciudadanos con discapacidad en Colombia esperábamos, como lo señala el párrafo 1.^o del artículo 17, que las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República para renovar y modificar la estructura de la administración pública nacional fueran el fundamento para realizar el diseño institucional de la discapacidad en Colombia, con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la administración pública y haber obtenido una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

Propuesta de la nueva estructura de la discapacidad en el Estado colombiano

La normatividad actual sobre discapacidad en Colombia surge influenciada por dos vertientes de reflexión internacional (Universidad de los Andes y Ministerio de la Protección Social, 2008).

En primer lugar, la que se refiere al sentido y contenido de la política social y, en segundo término, a la discusión internacional y nacional sobre lo que significa la discapacidad. Los aportes derivados de la segunda vertiente de reflexión sobre qué es discapacidad son sobre todo conceptuales y pueden sintetizarse en el siguiente planteamiento expresado en el documento Conpes 80.

El problema de la discapacidad no es una enfermedad o atributo de la persona, esta condición incluye elementos que se relacionan con la presencia de prácticas, factores sociales y culturales negativos que limitan la integración social de las personas, que afectan el reconocimiento, el desarrollo de las capacidades y funcionalidades como individuos pertenecientes a la sociedad (CONPES 80, Julio de 2004).

Las implicaciones de política derivadas de este reconocimiento de la evolución del concepto de discapacidad, desde una perspectiva biomédica hacia una perspectiva más amplia y de carácter social que involucra el entorno, la sociedad y la cultura, se traducen en la formulación de tres lineamientos metodológicos: uno, la necesidad de considerar la transversalidad del tema, lo que en concreto significa una exhortación para combinar las intervenciones sectoriales con las intersectoriales. Dos, la importancia de propiciar iniciativas que articulen esfuerzos conjuntos entre las instituciones públicas, la iniciativa privada y el accionar de la sociedad civil organizada. Tres, la definición de combinar la generación de lineamientos nacionales (tales como el Conpes 80, los planes nacionales y las iniciativas nacio-

nales) con el estímulo a construir la política pública en discapacidad desde lo local.

Si bien estos tres lineamientos están presentes en las diferentes iniciativas, informes y reflexiones de las instituciones públicas comprometidas con el tema, aún no hay suficientes referentes para valorar cuál es el grado de avance en la transversalidad e intersectorialidad en medio de la fuerte tradición sectorialista de la gestión social. Tampoco se tiene respuesta a cuál es el nivel de trabajo interinstitucional, cómo avanza la subsidiariedad y complementariedad entre niveles territoriales, ni cómo se sistematizan las contribuciones locales para la construcción de política pública.

Lo que sí está claro es que esta evolución de la reflexión sobre lo que es la discapacidad ha sido interpretada a nivel estatal, congruente con el enfoque nacional sobre la política social. Convencimiento que se expresa en la reflexión sobre el marco conceptual del Conpes 80.

En consecuencia, para los fines de la actual política se considera a la condición de discapacidad y al riesgo de padecerla como el conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales, económicas y sociales que pueden afectar el desempeño de una actividad individual, familiar o social en algún momento del ciclo vital.

Es decir, la discapacidad tiene una dimensión superior a la de un problema de salud individual, y por tanto afecta al individuo en relación con su familia y en su integración social. La discapacidad no necesariamente es una desventaja; es la situación que la rodea y la falta de oportunidades para superar el problema lo que genera tal condición” (CONPES 80, Julio de 2004).

Así pues, para fines normativos y de política, la discapacidad es un tema que puede ser abordado combinando dos enfoques: por un lado, apoyándose y haciendo uso de las herra-

mientas conceptuales, metodológicas y operativas derivadas del enfoque de manejo social del riesgo y traducidas en Colombia como el Sistema Nacional de Protección Social. Por otro lado, empezar a asumir el enfoque de derechos humanos acordado por la Convención de la ONU, para ser coherentes con el tránsito que el país viene planteando desde la Política Nacional de Derechos Humanos.

El reto planteado en los anteriores análisis es ¿cómo Colombia, a partir del modelo de política social que implementa actualmente, sustentado en el enfoque de manejo social del riesgo, armoniza su política desde la perspectiva del enfoque de derechos planteado en las convenciones internacionales?, garantizando a nivel de la estructura administrativa y financiera del Gobierno un diseño institucional acorde con los retos que el proceso de modernización del Estado colombiano está demandando.

Por las razones esbozadas anteriormente, es perentorio que el Congreso de la República de Colombia considere expedir una nueva ley de ajuste legislativo estructural para la discapacidad, en donde se dispongan los siguientes aspectos como condiciones básicas que posibiliten contribuir a superar el estado actual de atomización y desarticulación de las diferentes intervenciones, que desde ministerios, instituciones y sociedad civil se adelantan como respuesta a la garantía integral de los derechos de las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores.

Política pública de discapacidad con enfoque de derechos

La Presidencia de la República plasmó en el documento Bases para la formación de una política pública para la discapacidad en Colombia. Agosto de 2003, realizado con la coordinación técnica de la Consejería para la Política Social 1998-2002; Consejería de Programas Especiales 2003-2010; Alta Consejería de Programas Especiales, actualmente y la

Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, el proceso de movilización social participativo de construcción de la metodología y las bases para la formación de la política pública para la discapacidad realizado con el nivel nacional y territorial entre el Gobierno y la sociedad civil, organizados en el Comité Consultivo Nacional y los grupos de enlace sectorial como reza el artículo 6 de la Ley 361 de 1997, proceso adelantado entre 1999-2003, convocando organizadamente la participación de más de 4000 actores sociales e institucionales de 20 departamentos.

Con esta propuesta de formación para la Política Pública en Discapacidad se llevó a una prueba piloto de descentralización con la coordinación de la Consejería de Programas Especiales, creada en mayo de 2003, y posteriormente socializada y contextualizada por esta misma entidad en los departamentos de territorios nacionales.

Por otro lado, el documento Conpes 80 de 2004 recoge las orientaciones conceptuales, técnicas y metodológicas construidas por el nivel nacional y territorial y señala las directrices de política sectorial para continuar desarrollando y apropiando esta política, buscando la pertinencia de estos desarrollos desde la perspectiva de los lineamientos del nuevo Sistema de Protección Social para el país y minimizando el avance logrado en el tránsito de pasar de un enfoque de atención a necesidades básicas insatisfechas, a un enfoque centrado en el desarrollo de capacidades, lo cual debilitó el compromiso de instituciones, sectores y sociedad civil y desdibujó la dinámica institucional de construcción colectiva que se había legitimado mediante la participación activa de los diferentes actores establecidos en la Ley 361 de 1997, causando un desconcierto y confusión en la orientación del marco conceptual, técnico y operativo para la discapacidad, con las consecuencias e implicaciones para abordar el proceso de formación de la política pública a nivel territorial.

Es importante señalar, que durante este periodo (2004-2010) se dan lineamientos institucionales desde posturas sectoriales, ausentes del abordaje multisectorial y transversal requerido para garantizar los derechos de la población con discapacidad, sus familias y sus cuidadores y, por ende, constituyéndose en un serio obstáculo que ha retrasado la implementación del nuevo enfoque de derechos humanos, consignado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, Ley 1346 de 2009.

La fusión de los Ministerios de Salud y Trabajo en el Ministerio de la Protección Social, el traslado de las funciones de asesoría y asistencia técnica ejercidas por la Dirección de Salud Pública del Ministerio de Salud a la nueva Dirección de Promoción Social del Ministerio de la Protección Social, la cual nació debilitada en su capacidad institucional para asumir todos los retos que se le plantearon y asignaron, constituyó un obstáculo para continuar el desarrollo de la política pública para la discapacidad, hasta constituirse en un freno a esta propuesta que se venía gestando cuatro años atrás, dada la falta de claridad conceptual, técnica y metodológica de los nuevos funcionarios de la Dirección de Promoción Social y la falta de voluntad política y de acercamiento a la temática de los tomadores de decisiones.

La formación de una política pública para la discapacidad se truncó, los avances en la construcción suprasectorial de las respuestas a esta temática quedan invisibilizados y se retoma de nuevo el enfoque sectorial de la política en donde cada ministerio, institución o entidad prestadora de servicios, ante la ausencia de una instancia articuladora con poder de convocatoria y toma de decisiones de política, elabora lineamientos para el sector respectivo sin la posibilidad de establecer el diálogo multidimensional y transversal para la armonización e inclusión del enfoque de derechos en las diferentes intervenciones que demanda la puesta en marcha de la Convención sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad en Colombia.

De acuerdo a sus competencias, ministerios, instituciones y sociedad civil, se han dispersado sus esfuerzos en propiciar nuevos programas, proyectos, en suma legislación que contribuya a potenciar este proceso de movilización social e institucional, en donde el ente de coordinación y soporte técnico en discapacidad ha estado ausente.

Apropiar una política pública implica un proceso de concertación permanente entre Gobierno y sociedad civil sobre los intereses públicos, espacios que se abrieron con el desarrollo de la Ley 361 de 1997, dimensionados con la creación del Sistema Nacional de Discapacidad, Ley 1145 de 2007; pero que se fueron cerrando institucionalmente por las instancias encargadas de coordinar esta armonización y contextualización ante la falta de claridad política de cómo enfrentar la territorialización para la formación de la política pública, cómo armonizar la legislación vigente desde la perspectiva de los planteamientos de la Convención de la ONU y finalmente cómo incluir el enfoque de derechos en los postulados y lineamientos de una política pública, acorde con el marco actual de la política social del país, inscrita en el Sistema de Protección Social y el enfoque de Manejo Social del Riesgo (MSR).

Este déficit de capacidad institucional en las instancias de coordinación de la política frenó el avance conceptual, técnico y operativo de la discapacidad a nivel nacional y territorial, con la consecuente crisis institucional del sector y la invisibilización del tema en la agenda pública. Por esta razón, podemos afirmar que el país está en mora de retomar y continuar con la construcción de la política pública que dé soporte a la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en Colombia.

El enfoque de los derechos humanos puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil. El eje del enfoque lo constituye la incorporación, en la doctrina socio-jurídica, de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Esto quiere decir que unos derechos dependen de otros, que la lesión de tal derecho afecta a otro al que está conexo y que la concreción de un determinado derecho se relaciona con la satisfacción de otro.

Los lineamientos de política nacional del Gobierno deben armonizarse desde el enfoque de derechos humanos consignado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, incorporado en nuestra legislación por la Ley 1346 de 2009, con sentencia de constitucionalidad C-293 de 2010 de la Corte Constitucional.

En conclusión, el enfoque de los derechos humanos o la perspectiva de derechos, como también suele llamarse, es el resultado de procesos políticos y sociales a nivel global y regional que expresan la más viva lucha por el derecho, en este caso lucha por el derecho de las personas con discapacidad. Así las cosas, Colombia debe ajustar su política pública de discapacidad al enfoque de derechos humanos de acuerdo a los estándares internacionales, elaborando un nuevo diseño institucional de la discapacidad en la estructura del Estado.

Consejería Presidencial para la Discapacidad

El carácter multidimensional y transversal del nuevo enfoque conceptual de abordaje de la discapacidad, centrado en derechos, muestra la necesidad de construir procesos de coordinación y gestión social suprasectorial para dar las respuestas integrales a la situación y con-

dición de discapacidad de más del 10% de los colombianos que están en esta condición.

La capacidad de dar estas respuestas le compete a todo el Gobierno en su conjunto y se aleja del ámbito sectorial para entrar a buscar las soluciones políticas que debe dar el Estado colombiano. Agrupar y organizar estas decisiones solo puede darse desde instancias suprasectoriales, como una consejería, capaces de movilizar y convocar la voluntad política de los sectores, el esfuerzo y compromiso de la sociedad civil.

La experiencia del Gobierno en la búsqueda de un diseño institucional adecuado para tratar los asuntos de la discapacidad ha mostrado su fracaso en el Ministerio de la Protección Social al ubicar asuntos de competencia suprasectorial en escenarios sectoriales.

El país retrocedió una década en la garantía de los derechos de esta población, razón por la cual, ante las evidencias, debe establecer el marco institucional para superar este déficit de capacidad institucional poniendo la discapacidad en el nivel que amerita el desarrollo del enfoque de derechos y la puesta en marcha de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, Ley 1346 de 2009.

Por las razones anteriormente expuestas, se plantea crear la Consejería Presidencial para la Discapacidad, con el fin de elevar el nivel de la discapacidad en el diseño institucional del Estado, desde el mismo nivel presidencial, posicionando la agenda de la política pública de discapacidad en el país.

Instituto Nacional de la Discapacidad

En Colombia, históricamente han existido institutos de discapacidad visual y auditiva, descuidando otros tipos de incapacidad que no tienen representación institucional en la estructura del Estado que garantice el ejercicio de sus derechos.

En este sentido, en el diseño institucional del país encontramos el Instituto Nacional de Ciegos (Inci), así como el Instituto Nacional de Sordos (Insor), adscritos al Ministerio de Educación Nacional, obedeciendo a un modelo educativo de la discapacidad distinto al enfoque de derechos que incorpora la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

Con base en este vacío de la estructura de la discapacidad en el Estado, es necesario crear el Instituto Nacional para la Discapacidad, que, de un lado, desarrolle la discapacidad de manera transversal a las demás competencias institucionales y de otro, que desarrolle los diferentes tipos de discapacidad, sin desconocer nuevas deficiencias que se reconocen como discapacidad en la legislación colombiana, como ocurre con la talla baja, Ley 1275 de 2009.

Por esta razón, se plantea la creación del Instituto Nacional para la Discapacidad, que surge de la fusión del Instituto Nacional de Ciegos y el Instituto Nacional de Sordos respectivamente, con el fin de darle viabilidad financiera a este organismo, además que garantiza el ejercicio de los derechos de las otras discapacidades que no tienen institucionalidad en la actual estructura del poder público del Estado.

Observatorio de la Discapacidad

El nuevo enfoque de discapacidad consignado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de las Naciones Unidas (Ley 1346 de 2009), establece entre otros postulados que la discapacidad se produce con la interacción de la persona afectada y su entorno físico, social, cultural y ambiental. Identificar estas situaciones que obstaculizan la participación activa de estas personas en la vida cotidiana constituye un aspecto fundamental cuando queremos remover las barreras de acceso que impiden su verdadera inclusión social; la propuesta es elaborar un observatorio de discapacidad que permita, con la informa-

ción, ir rediseñando la formación y formulación de políticas públicas a nivel nacional, regional y local mediante un seguimiento, monitoreo y evaluación.

Por lo tanto, la necesidad de contar con información pertinente y oportuna frente a la situación de la discapacidad en Colombia es sustancial por dos razones: la primera, permitir conocer las situaciones de vulneración de los derechos de las personas con discapacidad, estableciendo las alertas a nivel nacional, regional y local, que contribuyan a disminuir los riesgos de violación de sus derechos afectando la causa del mismo. La segunda, como herramienta de información y seguimiento sobre el desarrollo de la política, la cual permitirá conocer el avance en esta materia en el ámbito nacional y elaborar la rendición de cuentas a nivel nacional e internacional.

El observatorio de la discapacidad debe convocar la participación activa del movimiento social de la discapacidad en todo el territorio nacional, siendo un instrumento de soporte a la puesta en marcha de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, en la medida que permita generar las alertas tempranas para introducir, desde la cotidianidad de la vivencia de la discapacidad, las acciones necesarias para avanzar en la construcción de una sociedad incluyente y libre de barreras actitudinales, físicas y culturales, y sea una herramienta fundamental para acercar a las personas con discapacidad, las familias, organizaciones y las instituciones a la comprensión de las dimensiones políticas, sociales y culturales implicadas en el abordaje de la discapacidad en cada territorio.

Fondo Nacional de Discapacidad

La ausencia de una política pública para la discapacidad y la carencia de un ente gestor que coordine su desarrollo e implementación constituyen el principal problema institucional de este sector en Colombia, lo cual afecta el mejoramiento de las condiciones de vida de esta

población. Los lineamientos sectoriales expedidos por ministerios e instituciones dan respuestas a las competencias funcionales del sector, dejando a un lado los retos actuales de garantía plena de los derechos que el nuevo enfoque de la discapacidad contempla.

Es así como los sectores de Gobierno plantean tibiamente el fortalecimiento de la sociedad civil, condición necesaria para recorrer la trayectoria en la formación de la política pública para la discapacidad.

Podemos afirmar que el fortalecimiento de la participación ciudadana en los diferentes escenarios consignados en la legislación colombiana requiere el acompañamiento y apalancamiento del Gobierno para avanzar hacia la garantía de la verdadera participación e inclusión social del movimiento social de la discapacidad, en la puesta en marcha de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en nuestro país, tratado que se suscribió mediante la Ley 1346 de 2009.

La apertura de espacios de inclusión social, la empleabilidad, el tratamiento adecuado de las barreras actitudinales e institucionales que sobrelleva la condición de discapacidad en nuestro medio, procesos sin el dimensionamiento apropiado realizado por las instancias de coordinación actual para abordar la discapacidad, son situaciones urgentes a resolver que coadyuvarían a paliar la crisis institucional en que el sector se ha venido sumergiendo, en detrimento del goce efectivo de sus derechos constitucionales.

De esta manera, la creación del Fondo Nacional de la Discapacidad (Fosad) como cuenta especial, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, ni planta de personal propia, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapr), buscaría hacer sostenible el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), creado por la Ley 1145 de 2007, y servirá para gestionar y administrar los recursos públicos y privados de

cooperación nacional e internacional, donaciones, rendimientos de los bienes que acepte el Concejo Nacional de Discapacidad y partidas presupuestales nacionales, que estarán destinados a financiar proyectos de promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales de la discapacidad, información, ciencia y tecnología y estímulos a las iniciativas de intervención de la discapacidad, especialmente en lo laboral.

Procuraduría Delegada para la Discapacidad

Encontramos que el Alto Comisionado de Naciones Unidas, en su documento A/HRC/13/29 (2009), plantea en los siguientes tres párrafos la importancia de organizar en el diseño institucional de la discapacidad, pasando de un enfoque médico a uno de derechos, afirma que la convención exige un seguimiento al más alto nivel gubernamental y concluye que debería garantizárseles la participación a las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad.

El nombramiento de un coordinador gubernamental general para la convención responde al mismo tiempo a la necesidad de garantizar la existencia de una función de supervisión y promoción general. En esa esfera cabe tener en cuenta las consideraciones que figuran a continuación.

En primer lugar, el cambio de paradigma que promueve la convención sobre la forma de entender la discapacidad, que pasa de enfocarse desde el punto de vista médico y social a considerarse desde la perspectiva de los derechos humanos, debe reflejarse en la elección del centro de enlace. Por ello debe evitarse designar como organismos gubernamentales de coordinación a los ministerios de Salud o a los departamentos de educación especial de los ministerios de Educación, como ocurre actualmente en algunos sistemas. Del mismo modo, debería revisarse la práctica de designar como centros de coordinación a los ministerios de Bienestar y Trabajo, que es la que se sigue en la mayoría

de los Estados partes, y se debe optar preferentemente por los ministerios encargados de la Justicia y los derechos humanos. Australia, por ejemplo, designó al Ministerio de Justicia como centro conjunto de enlace para la aplicación de la convención. (Naciones Unidas, 2009).

En segundo lugar, la aplicación de la convención exige un seguimiento al más alto nivel gubernamental. Así pues, sería ideal que el centro de enlace de la convención se estableciera en el propio Gobierno, por ejemplo en la Oficina del Presidente o del Primer Ministro, o en el Consejo de Ministros. Algunos Estados partes ya han aplicado este enfoque de acuerdo con su sistema de Gobierno. En Sudáfrica, por ejemplo, la Oficina de la Presidencia sobre la Condición Jurídica de las Personas con Discapacidad es una de las direcciones de la Presidencia, junto con la Oficina sobre la Condición de la Mujer y la Oficina de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 2009).

Australia cuenta con una Secretaría Parlamentaria para las personas con discapacidad, que depende del primer ministro. El hecho de que haya ministros encargados de las cuestiones relacionadas con la discapacidad que no formen parte del Consejo de Ministros podría restar solidez a la estructura de los centros de enlace.

En tercer lugar, el mandato de los centros de enlace debería enfocarse claramente en la elaboración y coordinación de una política nacional coherente sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Así, el centro de enlace debería apoyar, orientar, informar y asesorar al Gobierno en cuestiones relacionadas con la implementación de este Instrumento, pero no necesariamente emplearlo mediante la prestación de servicios de asistencia a las personas con discapacidad. El mandato de los centros de enlace también podría incluir la coordinación de las medidas gubernamentales relacionadas con la convención en las esferas de la presentación de informes, el seguimiento, la sensibilización y el enlace con el marco de supervisión, que constará de uno o más meca-

nismos independientes, como se dispone en el párrafo 2 del artículo 33 de este Instrumento. Además, el centro de enlace debería ser una vía de comunicación sobre la aplicación del tratado entre la sociedad civil y las organizaciones de personas con discapacidad y el Gobierno.

Por estas razones, con el objeto de establecer mecanismos de vigilancia y cumplimiento de las leyes y demás normativas nacionales y territoriales que desarrollan los derechos de las personas con discapacidad, es importante crear, dentro de la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Delegada para la Discapacidad.

Esta Procuraduría Delegada para la Discapacidad tendría como principales funciones velar por la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política y demás normas concordantes. Además debería velar por las decisiones judiciales relacionadas con la defensa de los derechos de las personas discapacitadas e interponer las acciones previstas por la Constitución Política y la ley para la defensa de los derechos de la población con discapacidad.

Participación de las personas con discapacidad

En el contexto socio-jurídico colombiano, la Constitución de 1991 hace tránsito de una democracia representativa a una participativa, con lo cual amplía el espacio de intervención de los ciudadanos.

La carta magna brinda nuevas opciones y posibilidades para tomar parte en las decisiones y en los procesos políticos de la sociedad (Art. 2, Constitución Política, 1991) a través de la consagración de una amplia gama de derechos políticos que les permite participar a las personas con discapacidad, entre ellos pueden ubicarse los enunciados en los artículos 40 y 103, que disponen que para hacer efectivo el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, los ciu-

dadanos tendrán derecho a elegir y a ser elegidos, a tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, también tienen derecho a revocar el mandato de los elegidos, a tener iniciativa en las corporaciones públicas, a interponer acciones en defensa de la Constitución y la ley y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, entre otros.

Un claro desarrollo del preámbulo y los artículos 1 y 2 del estatuto fundamental, el Constituyente expresamente le señala al Estado colombiano un marco jurídico, democrático y participativo, con la finalidad de, entre otras, facilitar la intervención de todos en las decisiones que los afectan, lo cual guarda estrecha relación con el aspecto político del Estado, consistente en las múltiples relaciones de poder que se desenvuelven en el interior de la comunidad; así, un Estado constitucionalmente denominado democrático lo menos que puede garantizar es la incidencia de quienes van a ser afectados con el ejercicio de tales relaciones de poder, traducidas generalmente en decisiones con incidencia sobre sus libertades, derechos, patrimonio y demás ámbitos propios del desenvolvimiento, en este caso de las personas con discapacidad en sociedad (Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-235 de 1998).

Así, los órganos del poder público están obligados a asegurar y respetar nuestro Estado democrático (Colombia. Corte Constitucional, sentencia SU-086 de 1999), facilitando no solo la participación en los diferentes ámbitos de la vida social, sino evitando la exclusión de aquellos integrantes de la comunidad que están en condiciones de desigualdad como las personas con discapacidad, entre otros.

La jurisprudencia constitucional se ha encargado de llevar el principio de la democracia participativa hasta niveles no pensados anteriormente, trascendiendo los ámbitos de ejercicio del

poder público y social e impregnando niveles de la vida social y privada, también relacionándolo directamente con los principios de pluralismo, tolerancia y protección de las libertades.

Creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

El objetivo de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, es la superación de la pobreza extrema y la consolidación de la paz en todo el territorio nacional, la seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos y la protección de las víctimas del conflicto, los desplazados, la población vulnerable y la población con discapacidad.

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirieron los literales a, d, e y f del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, se escindieron unos ministerios, se otorgaron precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la administración nacional y se dictaron otras disposiciones, el Gobierno creó nuevos departamentos administrativos.

Con base en el segundo inciso del artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, que establecía que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformarían en un departamento administrativo, el Gobierno, a través del Decreto Ley 4155 de 2011, creó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

De esta manera, se rediseñó el dibujo institucional del sector social en Colombia, con el fin de otorgar protección y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a los sujetos de especial protección constitucional, reconocidos por nuestra carta política y por la jurisdicción constitucional en sus fallos.

El artículo 62 referente a promoción social de poblaciones vulnerables, del capítulo V del decreto 4107 de 2011, sobre los objetivos y

la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, afirma que “los temas relacionados con la promoción social de poblaciones vulnerables y en riesgo, diferentes a los mencionados en el presente decreto, que vienen siendo atendidos por el Ministerio de la Protección Social, continuarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social hasta tanto se asignen las funciones a otra entidad de la rama ejecutiva nacional”.

En este contexto, el Decreto 4155 de 2011, en su artículo 2.º, le asignó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la función de “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la atención a ... población discapacitada...”.

Se deduce que la discapacidad se encuentra en el ámbito de las competencias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en tanto las responsabilidades de esta entidad frente a la población con discapacidad radican en dos cuestiones fundamentales a saber: en primer término, que la atención de tal grupo poblacional se encuentra mencionada en el marco de los objetivos del DPS, y en segundo lugar, que la discapacidad está incorporada de manera específica al referirse a la inclusión social en las funciones de la entidad.

De acuerdo con la interpretación normativa realizada, tal responsabilidad se traslada del Ministerio de Salud y Protección Social al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ya que por una fuente normativa de jerarquía superior como es un decreto con fuerza de ley, decreto Ley 4155 de 2011, que derogó el decreto 4107 de 2011, donde se establece claramente la competencia de la política pública en discapacidad.

Conforme a una interpretación literal de la norma, “hasta tanto se asignen las funciones a otra entidad de la Rama Ejecutiva nacional”, el decreto 4155 de 2011, de manera expresa, le asignó al nuevo Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la dirección de la política pública de discapacidad.

En conclusión, era una necesidad del país fortalecer el sector a través de la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia, así como la consolidación de territorios dentro de una estrategia que garantice la presencia del Estado, para lo cual se requería una institucionalidad del más alto nivel que se encargara de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación, como es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Conclusiones

Es claro que el Estado colombiano mantiene un diseño institucional de la discapacidad conforme con el modelo médico. Es decir, que la discapacidad en Colombia la coordina actualmente el Ministerio de Salud.

Los fundamentos conceptuales de la discapacidad han evolucionado, pues no se fundan en la normalidad, sino en la diversidad, lo que garantiza el ejercicio pleno de la ciudadanía y la garantía de todo el catálogo de derechos.

Podemos concluir que si el actual Estado colombiano, por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos, Ley 1450 de 2011, menciona expresamente la discapacidad, esto debería obedecer a un nuevo modelo institucional con enfoque de derechos.

También es necesario concluir que el Gobierno nacional desaprovechó las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 1444 de 2011 para realizar las modificaciones institucionales requeridas en el sector de la discapacidad, con el fin de ajustarlo al nuevo enfoque de derechos.

Es importante concluir que mientras el Estado colombiano mantenga el actual diseño institucional de la discapacidad, no podrá dar una respuesta adecuada a las demandas y exigencias de la sociedad civil organizada del sector.

Por último, es importante resaltar que el Estado colombiano requiere un Instituto Nacional de la Discapacidad que propugne la garantía de los derechos de esta población, sin descuidar algunas discapacidades que no tienen institucionalidad en el país.

Pese a que no se adoptaron todos los cambios sugeridos en este trabajo, el decreto 4155 de 2011, de manera expresa, le asignó al nuevo Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la dirección de la política pública de discapacidad.

Igualmente, se hace necesario crear una entidad de discapacidad dentro de los órganos de derechos humanos que haga efectivos los derechos del sector, en el nuevo modelo de derechos.

Referencias

- Acción de tutela (1998, mayo 21). Sentencia T-235, Corte Constitucional.
- Acción de tutela (1999, febrero 17). Sentencia SU-086, Corte Constitucional.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Acción pública de inconstitucionalidad (1999, diciembre 1). Sentencia C-948, Corte Constitucional.
- Acción pública de inconstitucionalidad (1999, diciembre 1). Sentencia C-969, Corte Constitucional.
- Concejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2005, Marzo 14) Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. *Documento CONPES Social 091*. Bogotá
- Concejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2004, Julio 26). Política

- Pública Nacional de Discapacidad. *Documento CONPES Social 80*. Bogotá
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política. Colombia.
- Decreto 1131 de 1999, Creación del Instituto Nacional para la Prevención y problemas de la Discapacidad- Inpred, Diario oficial No. 43.623-23. Presidencia de la República de Colombia. (1999, Junio).
- Decreto 4107 de 2011, Estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, Diario oficial No. 48.241. Presidencia de la República de Colombia. (2011, Noviembre).
- Decreto Ley 4155 de 2011, Diario oficial No. 48.242. Presidencia de la República de Colombia. (2011, Noviembre).
- Demanda de inconstitucionalidad (2004). Sentencia C-306, Corte Constitucional.
- Demanda de inconstitucionalidad (2010, abril 21). Sentencia C-293, Corte Constitucional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008). Dirección de Censos y Demografía; grupo de discapacidad. Identificación de las personas con discapacidad en los territorios desde el diseño del registro. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/identificacion%20en%20los%20territorios.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Ministerio de la Protección Social. (2009). Registro para la localización y caracterización de la población con discapacidad.
- Ley 361 de 1997, Mecanismos de integración social de las personas con limitación, Diario oficial No. 42.978. Congreso de la República de Colombia (1997).
- Ley 489 de 1998, Organización y funcionamiento de las entidades y organismos del orden nacional, Diario oficial No. 43.464. Congreso de la República de Colombia (1998).
- Ley 790 de 2002, Renovación de la Administración Pública, Diario oficial No. 45.046. Congreso de la República de Colombia (2002).
- Ley 1145 de 2007, Sistema Nacional de Discapacidad, Diario oficial No. 46.685. Congreso de la República de Colombia (2007, Julio).
- Ley 1275 de 2009, Política Pública para personas de talla baja, Diario oficial No. 47.223. Congreso de la República de Colombia (2009).
- Ley 1346 de 2009, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Diario oficial No. 47.427. Congreso de la República de Colombia (2009).
- Ley 1444 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Diario oficial No. 48.059. Congreso de la República de Colombia (2011, junio).
- Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y restitución de tierras, Diario oficial No. 48.096. Congreso de la República de Colombia (2011, Junio).
- Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Congreso de la República de Colombia (2011, junio).
- Mitra, S. (2006). El enfoque de capacidades y discapacidad, *Diario de estudios de políticas de discapacidad*, 16 (4), 236-247.

- Naciones Unidas (2009). Documento A/HRC/13/29, Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de aplicación y vigilancia del cumplimiento de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Parra Dussan, C. (2007). Enfoque de derechos humanos en la política pública de discapacidad. en *Revista Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas*, 13, 97-114. Bogotá.
- Parra Dussan, C. (2010). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad: antecedentes y sus nuevos enfoques, en *International Law*, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Parra Dussan, C. (2011a). Aprobada Ley de facultades extraordinarias. *La República*. Recuperado de http://www.larepublica.co/archivos/ASUNTOSLEGALES/2011-03-18/aprobada-ley-de-facultades-extraordinarias_124431.php
- Parra Dussan, C. (2011b). La discapacidad en el PND. *La República*. Recuperado de http://www.larepublica.co/archivos/ASUNTOSLEGALES/2011-08-05/la-discapacidad-en-el-pnd_134773.php
- Presidencia de la República. (2003, Agosto). Bases para la formación de una política pública para la discapacidad en Colombia. Colombia.
- Universidad de los Andes y el Ministerio de la Protección Social. (2008). *La metodología para la elaboración de mapas de riesgo en discapacidad*. Documento borrador en medio magnético. Manuscrito en preparación.